

BARBARA DICKHAUS, KRISTINA DIETZ

Private Gain – Public Loss?

FOLGEN DER PRIVATISIERUNG UND LIBERALISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN IN EUROPA

Seit den 1980er Jahren wird Privatisierung weltweit als politische und ökonomische Strategie betrieben. Insbesondere im globalen Süden, aber auch in den osteuropäischen Transformationsländern und OECD-Staaten wurde und wird Privatisierung als neoliberales Allheilmittel zur Lösung ökonomischer und politischer Probleme angesehen. Zunehmend geraten dabei öffentliche Dienstleistungen wie Wasser- und Stromversorgung, Telekommunikation, Bildung und soziale Sicherungssysteme unter Druck. Zentrale Akteure der Privatisierungspolitik sind internationale Organisationen wie IWF, Weltbank, OECD und WTO, aber auch nationale Regierungen, privatwirtschaftliche Akteure wie Transnationale Konzerne (TNKs) und die EU. Strukturanpassungsprogramme (SAP) – heute Armutsstrategiepapiere (PRSP) – konditionierte Kredite und multi- und bilaterale Handels- und Investitionsabkommen wie das GATS sowie nationale oder supranationale Richtlinien setzen Privatisierung und Liberalisierung dabei auf verschiedenen Ebenen durch.

Der neoliberalen Ideologie folgend wird somit eine Politik umgesetzt, die sich vor allem an *Effizienzkriterien* orientiert. Die zum Teil tatsächlich notwendigen Reformen in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowie die Finanzierungsprobleme öffentlicher Haushalte fördern dabei die Zustimmung vieler gesellschaftlicher Gruppen zur Reorganisation des Öffentlichen nach privatwirtschaftlicher Logik und verstellen den Blick für eine Suche nach alternativen Reformstrategien.

Berlin, im Juli 2004

Von Seiten der BefürworterInnen von Privatisierung wird mit der größeren Effizienz und besseren Qualität privater Dienstleistungserbringung argumentiert. Eine staatliche Regulierung privater Akteure »im öffentlichen Interesse« soll dabei ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit aufrechterhalten. Privatisierung führt aus dieser Sicht zu einer »Win-Win Situation«, in der Staat, private Akteure und die als »KundInnen« angesehenen NutzerInnen gleichermaßen profitieren. Privatisierungs-

gegnerInnen argumentieren hingegen, dass die Profitorientierung privater Akteure der notwendigen Umverteilung und den oft hohen Investitionskosten in vielen öffentlichen Dienstleistungsunternehmen entgegensteht. Eine verstärkte sozialräumliche Polarisierung, hohe ökonomische Kosten für die öffentliche Hand und eingeschränkte demokratische Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten werden daher vielfach als Folgen von Privatisierung konstatiert.

Bislang konzentrierte sich die Analyse von Privatisierungsprozessen v.a. auf die Länder des Südens. Doch zunehmend werden auch die Privatisierungsprozesse innerhalb der Europäischen Union Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Dies ist einerseits auf die fortschreitenden Privatisierungsprozesse in den europäischen Mitgliedsstaaten und andererseits auf die aktive Rolle der EU bzw. der EU-Kommission in der internationalen und europäischen Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik zurückzuführen.

Systematische Analysen der *Folgen* von Privatisierung liegen kaum vor. Ein Blick auf bisherige sektorale oder länderspezifische Analysen europäischer Privatisierungsprozesse und ihre Folgen gibt jedoch Aufschluss über generelle Trends und zeigt zugleich auch die »blinden Flecken« bisheriger Evaluationen.

Öffentliche Dienstleistungen und das »öffentliche Interesse«

Öffentliche Dienstleistungen stellen das Fundament einer demokratisch gestalteten Teilhabe aller Menschen an gesellschaftlicher Entwicklung dar. *Ein uneingeschränkter Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen gewährleistet die Sicherung von Grundrechten insbesondere für diejenigen, die von der Nutzung dieser Dienstleistungen bei hohen Nutzungsentgelten bzw. exklusiven Nutzungsrechten ausgeschlossen wären.* Zudem sichern sie gesellschaftliche Aufgaben, für die der/die Einzelne allein nicht Sorge tragen könnte (langfristige Investitionen, Koordinationsaufgaben). Dabei nimmt das »Öffentliche« Dimensionen an, die Aspekte wie soziale Gerechtigkeit und demokratische Kontrolle umfassen: *Öffentlichkeit des*

Konsums (allgemeine Verfügbarkeit), Öffentlichkeit der Entscheidung (demokratische Kontrolle und gesellschaftliche Teilhabe an Entscheidungen) und Öffentlichkeit der Verteilung (Zugang für alle) (vgl. auch Martens/Hain 2002:13, Kaul 2001). Ob Dienstleistungen von privater oder öffentlicher Hand erbracht werden, ist das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse – und somit eine *politische* Entscheidung. Dieser Entscheidung liegt oft die Definition eines »öffentlichen Interesses« zu Grunde, dessen Bestimmung wiederum gesellschaftliche Machtverhältnisse und Interessen widerspiegelt, weshalb im »öffentlichen Interesse« nicht die Interessen aller gesellschaftlicher Gruppen repräsentiert werden. Somit stellen auch öffentlich erbrachte und demokratisch kontrollierte Dienstleistungen nicht automatisch einen Garant für einen sozial gerechten und uneingeschränkten Zugang dar. Mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gehen aufgrund des besonderen Charakters dieser Aufgaben Veränderungen einher, die in enger Verbindung zu Fragen sozialer Gerechtigkeit, Chancengleichheit und demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten stehen. Vor diesem Hintergrund sind bei der Analyse der Folgen von Privatisierung und Liberalisierung Fragen nach den sozialen, sozio-ökonomischen und politischen Konsequenzen von fundamentaler Bedeutung. Für eine derartige Analyse ergibt sich daher ein Kriterienkatalog, der folgende Aspekte einbeziehen sollte:

Die EU als Liberalisierungsmotor

Die EU ist in vielen Dienstleistungssektoren ein zentraler Akteur der Liberalisierungspolitik – innerhalb der EU ebenso wie im internationalen Kontext. In den 1990er Jahren wurden verschiedene EU-Richtlinien erlassen, die für die Dienstleistungssektoren Telekommunikation, Post und Verkehr sowie Energieversorgung eine Liberalisierung (Marktöffnung) in EU-Mitgliedsländern vorschreiben. Ziel ist es, einen EU-weiten Binnenmarkt zu schaffen, so dass Dienstleistungserbringung in der EU ohne Einschränkungen grenzüberschreitend und im Wettbewerb möglich wird. Die Richtlinien zur Liberalisierung stellen dabei einen Kontext dar, in dem Kommerzialisierung, Privatisierung und Deregulierung von vielen EU-Staaten als Teil der Liberalisierungspolitik umgesetzt werden. Die EU Kommission betont grundsätzlich die besondere

Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen als »ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells« sowie deren »Rolle bei der Förderung von sozialer und territorialer Kohäsion« (EU Kom 2000:3; vgl. auch EG-Vertrag, Artikel 16). Damit werden öffentliche Dienstleistungen zur tragenden Säule der sog. Daseinsvorsorge in der EU, die für *alle* BürgerInnen *gleichermaßen zugänglich* sein soll. Sie wurden daher über Jahrzehnte hinweg in vielen Ländern staatlich bereitgestellt, denn das Ziel, allen BürgerInnen den Zugang zu ermöglichen, stand angesichts hoher Kosten für die Bereitstellung dieser Dienstleistungen und mangelnder Aussichten auf Profit lange Zeit der Erbringung durch private Unternehmen entgegen. Aus der Definition einer öffentlichen Daseinsvorsorge einerseits und der beschriebenen Liberalisierungspolitik andererseits wird somit eine tiefgreifende Veränderung der EU-Politik in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen deutlich: Der bisherigen *öffentlichen* Dienstleistungserbringung mit staatlicher Regulierung und öffentlichen Kontrollmöglichkeiten wird durch Liberalisierung ein Modell de-regulierter und oftmals privatisierter Dienstleistungserbringung entgegengestellt.

Bei ihren Liberalisierungsvorgaben differenziert die EU nach verschiedenen Dienstleistungskategorien: Im *Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* (2003) unterscheidet sie nach »Dienstleistungen von allgemeinem Interesse« (wie z.B. Justizdienst und Sicherheitsdienstleistungen) und »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse«. Letztere sind Dienstleistungen wie Energieversorgung, Telekommunikationsdienste und Transportdienstleistungen, die von zentraler Bedeutung für die Daseinsvorsorge und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind. Nur für diese Dienstleistungen werden seitens der EU Liberalisierungsrichtlinien erlassen. Mit der Liberalisierung soll anstelle bisheriger Monopolrechte und Ausnahmeregeln für Anbieter öffentlicher Dienstleistungen nun der Wettbewerb verschiedener Anbieter treten. In Bezug auf die Eigentumsfrage verhält sich die EU dabei grundsätzlich neutral: Mitgliedsstaaten bzw. Kommunen können selbst entscheiden, ob Dienstleistungen in privatem oder öffentlichen Modus bereitgestellt werden.

Wenngleich die EU für die Bereiche Bildung und soziale Sicherungssysteme keine bindenden Vorgaben in Form von Richtlinien verabschiedet, so werden hier doch programmati-

Kriterienkatalog für die Beurteilung der Folgen von Privatisierung und Liberalisierung

- Folgen für die **Marktstrukturen**: Wird aus einem öffentlichen lediglich ein privates Monopol - und werden damit angestrebte Wettbewerbseffekte konterkariert und die Machtposition privater Akteure geschützt?
- Wirkungen auf die **sozioökonomische Sicherheit**: wie entwickeln sich Beschäftigungssicherheit, Arbeitsbedingungen etc. (Prekarisierung)?
- Wirkungen auf **Zugänglichkeit** und **Verteilung (Versorgungssicherheit)**: wie sind Preisentwicklung, räumliche Auswirkungen, genderspezifische, ökologische und gesundheitliche Auswirkungen zu beurteilen?
- Wirkungen auf die **ökonomische Effizienz**: wie entwickeln sich Dienstleistungsqualität, Unternehmensprofite und ökonomischen Folgekosten für die öffentliche Hand?

sche Leitlinien im Sinne von marktwirtschaftlich ausgerichteten Reformen der nationalen Bildungs- und sozialen Sicherungssysteme entwickelt. Zudem spielen in diesen Sektoren auch auf Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung ausgerichtete Vorgaben der OECD eine entscheidende Rolle für die effizienzorientierte Restrukturierung.

Regionale und multilaterale Liberalisierungsstrategien der EU im Dienstleistungsbereich gehen dabei vielfach Hand in Hand. Die Binnenmarktstrategie der EU-Kommission sowie der von EU-Kommissar Bolkestein vorgelegte Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie (Bolkestein-Richtlinie, Januar 2004) bspw. gehen zum Teil über die Liberalisierungsforderungen des umstrittenen multilateralen Dienstleistungsabkommens GATS hinaus. *Die europäischen Liberalisierungsvorstöße stellen somit die bisherigen Ausnahmeregelungen für öffentliche Dienstleistungen sowie die bestehenden nationalstaatlichen Handlungsspielräume und Regulierungen vielfach grundsätzlich in Frage* (Fritz 2004). Dieser Trend wird durch die Ergebnisse der Europawahlen deutlich verstärkt werden.

Folgen von Privatisierung und Liberalisierung

Privatisierungs- und Liberalisierungserfahrungen variieren in Europa je nach betrachtetem Sektor und Land. Dabei nimmt Großbritannien zweifelsfrei eine Sonderrolle ein: Mit ihrem Ziel »eine Demokratie von Kapitaleigentümern« zu schaffen, begann Margaret Thatcher bereits in den 1980er Jahren mit weitreichenden Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungssektoren und anderer Wirtschaftsbereiche. Außer in Großbritannien sind vor allem in skandinavischen Ländern weitreichende Marktöffnungen und z.T. auch Privatisierungen in den Bereichen Bahn, ÖPNV, Bildung, Energie- und Wasserversorgung umgesetzt worden. *Eine vollständige Privatisierung im Bahnwesen und der Wasserversorgung hat allerdings bislang nur in Großbritannien stattgefunden.* Trotz der Bemühungen der EU, die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse europaweit zu »harmonisieren«, bietet sich hinsichtlich der gegenwärtigen Reichweite von Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen weiterhin ein differenziertes Bild. Dies liegt sowohl an länder- und sektorspezifischen gesellschaftlichen Traditionen als auch an unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Machtverhältnissen innerhalb der Nationalstaaten. Während Frankreich z.B. nur zögerlich eine Marktöffnung im Energiesektor einführte, stehen Deutschland und Österreich Marktöffnungen und der Beteiligung privater Unternehmen an der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in diesem Sektor positiv gegenüber. Andererseits obliegt die Wasserversorgung in Frankreich seit über 150 Jahren mehrheitlich privaten Unternehmen. Diese Beispiele zeigen, dass je nach sektorspezifischen wirtschafts- und handelspolitischen Interessen die Positionen und Strategien in Bezug auf Privatisierung und Liberalisierung innerhalb eines Landes stark divergieren.

Aber nicht nur die *Reichweite* von Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen variiert, sondern auch die *Formen*

von Privatisierung. Diese reichen von einer vollständigen Privatisierung öffentlicher Unternehmen im Sinne einer Überführung ehemals öffentlichen Eigentums in privates Eigentum (z.B. British Rail), über eine Teilprivatisierung öffentlicher Unternehmen (z.B. Berliner Wasserbetriebe) bis hin zur Vergabe öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen oder die Überführung öffentlich-rechtlicher Unternehmen in privatrechtliche Aktiengesellschaften (z.B. Deutsche Bahn AG). Darüber hinaus müssen *Public-Private-Partnership*-Abkommen (v.a. im Bildungswesen) ebenso als Privatisierung verstanden werden, wie auch die Sonderform des *cross-boarder leasing*. Untersuchungen über Folgewirkungen von Privatisierungen und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen liegen entsprechend der vielen Unterschiede in Bezug auf Reichweite, Umsetzungszeitpunkt und Privatisierungsform nur für bestimmte Sektoren und Länder vor. Auffällig ist, dass bestimmte gesellschaftliche Bereiche nicht thematisiert werden: während aus Sicht von BefürworterInnen der Privatisierung die *ökonomische Effizienz, Preisentwicklungen* sowie die *Verbesserung der Dienstleistungsqualität* in den Mittelpunkt von Wirkungsanalysen gestellt werden, thematisieren z.B. gewerkschaftsnahe Forschungseinrichtungen die Auswirkungen auf *Beschäftigungssicherheit* und *Arbeitsbedingungen*. Andere Themen, die in den Arbeiten Berücksichtigung finden, sind die *Entwicklung der Marktstruktur*, die *ökonomischen Folgekosten für öffentliche Haushalte* und die *Versorgungssicherheit* für die Bevölkerung. Darüber hinaus beschäftigen sich einige wenige privatisierungskritische Arbeiten mit Fragen nach den Veränderungen *demokratischer Kontrolle* und *öffentlicher Einflussnahme*. *Genderspezifische* Betrachtungen sowie die Einbeziehung der ökologischen Folgewirkungen finden bislang kaum statt und stellen somit in fast allen Arbeiten »blinde Flecken« der Analyse dar.

Mit Blick auf die oben genannten *sozialen, sozio-ökonomischen* und *politischen* Fragestellungen lassen sich gegenwärtig zahlreiche kritisch zu beurteilende Auswirkungen privatwirtschaftlicher Dienstleistungserbringung im liberalisierten Markt exemplarisch und als Tendenzen skizzieren. Dabei sind die kausalen Zusammenhänge zwischen Privatisierung und beobachteten Veränderungen nicht immer eindeutig, insbesondere da Prozesse wie Kommerzialisierung, Liberalisierung und Deregulierung zum Teil gleichzeitig verlaufen und sich gegenseitig bedingen.

Folgen für die Marktstruktur: vom staatlichen zum privaten Monopol

Vor allem in den sog. netzwerkgebundenen Dienstleistungen (Energieversorgung, Verkehr, Telekommunikation, Wasserversorgung) zeichnet sich ein länder- und sektorübergreifender *Trend zur Marktkonzentration und privaten Oligopol- bzw. Duopolbildung* ab. Dadurch werden die angestrebten Wettbewerbseffekte (niedrige Nutzungsentgelte) oftmals in Frage gestellt. In Großbritannien bspw. besitzen die drei größten privaten Busunternehmen, die im ÖPNV tätig sind, über 50% der

gesamten Marktanteile. Eine ähnliche Entwicklung wird in Dänemark und Schweden beobachtet (Andersen 2001). In Deutschland dominieren RWE und E.on über 60% des Marktes im Bereich der Stromübertragung (Duopol), und auch insgesamt hat hier im Zuge der Liberalisierung des Energiesektors eine Unternehmenskonzentration stattgefunden: Von den ehemals neun Verteilerunternehmen existieren wenige Jahre nach der Liberalisierung, nur noch vier (Eisig 2000:16). In vielen europäischen Ländern sind es jedoch die ehemaligen staatlichen, formalrechtlich privatisierten Betreiber (z.B. im Eisenbahnwesen: DB, ÖBB, SNCF), die eine dominierende Marktstellung einnehmen. Auffällig ist in den Sektoren Verkehr, Energie- und Wasserversorgung, dass es nach einem mehrjährigen Prozess der »Marktbereinigung« vor allem die internationalen bzw. transnationalen Multi-Utility-Unternehmen sind, die sich verstärkt die Marktmacht sichern (z.B. Veolia/Connex, E.on, RWE). *Nach dem Motto »Fit für den Weltmarkt« verlaufen europäische Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse somit im Interesse transnationaler Konzerne, die sich zukünftig im Rahmen des GATS auch außereuropäische Märkte sichern wollen.*

Sozioökonomische Folgen:

Personalabbau und Prekarisierung

Wiederum am Beispiel netzwerkgebundener Dienstleistungen wird für die Mehrzahl der europäischen Länder ein massiver Personalabbau beschrieben. Oftmals setzt dieser, wie an den Beispielen DB AG, British Rail, ÖBB und der ehemaligen britischen Wasserbetriebe erkennbar ist, bereits vor der eigentlichen Privatisierung ein. Im Zuge von Umstrukturierungen öffentlicher/staatlicher Betriebe wurde hier schon frühzeitig eine Politik der Kommerzialisierung eingeleitet, die durch die Privatisierung ehemals öffentlicher Unternehmen konsolidiert wurde. Als Folgen der häufig als »sozialverträglicher Personalabbau« beschriebenen Stellenkürzungen werden seitens der Weiterbeschäftigten oftmals die Ausweitung der Arbeitszeiten, die Zunahme an Überstunden, der Rückgang von Ruhepausen sowie auch Lohneinbußen genannt (vgl. Ruiters & Mast 2000 für den ÖPNV-Bereich). Durch Auslagerungsprozesse und die faktische Abschaffung des Beamtenrechts, die an den Beispielen der Reform des österreichischen Bahnwesens und der Entwicklungen im Bildungssektor in Großbritannien und Deutschland zu beobachten sind, werden arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen (Tariflöhne, Arbeitsplatzsicherheit, etc.) erodiert. Dies zeigt sich auch in der Zunahme von Kurzzeitverträgen und Entlohnungen unterhalb von Tarifvereinbarungen, was nicht zuletzt auch Auswirkungen auf die industriellen Beziehungen hat: In Schweden, Dänemark und Großbritannien ist in Folge der veränderten Personalpolitik privater Dienstleistungserbringung eine Fragmentierung und politische Schwächung der gewerkschaftlichen Vertretungen im Verkehrssektor eingetreten. Für Großbritannien beschreiben einige Studien diese Effekte als beabsichtigte Folgen eines politischen Projektes der Deregulierung

und neoliberalen Restrukturierung. Grundsätzlich gilt, dass die *Prekarisierung* von Beschäftigungsbedingungen und die *Preisentwicklungen* vor und nach der »Marktbereinigung« in engem Zusammenhang stehen, da über Beschäftigungsabbau und Prekarisierung Preissenkungen finanziert werden und damit Marktmacht etabliert wird.

Folgen für Zugänglichkeit und Versorgungssicherheit Preisentwicklung als Spiegel des Erfolgs?

Die Liberalisierung und zum Teil Privatisierung hat in einigen Dienstleistungssektoren zu deutlichen Preissenkungen geführt. Dies ist bspw. im Energiesektor in Deutschland und Großbritannien sowie im ÖPNV in Skandinavien zu beobachten. Allerdings gibt eine differenziertere Betrachtung der Prozesse Aufschluss darüber, wer in welchem Maße von einer Preissenkung profitiert und in wie fern von einem langfristigen Preisrückgang gesprochen werden kann. So zeigt sich am Beispiel der Strompreise in Deutschland, dass die Schere weit auseinander geht (Monstadt 2003:36): Während die Preise für Industrieunternehmen um durchschnittlich 25% sanken, konnten Haushalte bis zum Jahr 2000 nur mit einer Preissenkung von ca. 9% rechnen. Hierin spiegelt sich die relativ geringe ökonomische Bedeutung der Haushalte sowie die starke Verhandlungsmacht der Industrieunternehmen wider. Zudem ist die anfängliche Preissenkung in vielen Fällen nicht von langer Dauer: In Deutschland stiegen die Strompreise 2001 stark an, ebenso wie in anderen europäischen Ländern. In Schweden und Dänemark wird ein vergleichbarer Trend für die Entwicklung der Preise für den ÖPNV erwartet. Damit erscheinen die anfänglichen Preissenkungen – die nicht zuletzt über die massiven Personaleinsparungen und Verschlechterungen der Arbeitsplatzbedingungen finanziert werden – als »Race to the bottom« im Streben um die Sicherung von Marktanteilen und »Kunden«. *Hat sich die Verteilung der Marktanteile konsolidiert (»Marktbereinigung«) beginnt die Preiskurve oftmals über den Stand vor der Liberalisierung /Privatisierung hinaus zu klettern.*

Sozialräumliche Polarisierung, Zugangsbarrieren und Dienstleistungsqualität

Die Kommerzialisierung und Privatisierung von Dienstleistungserbringung führt häufig dazu, dass der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für untere Einkommensgruppen und sozial benachteiligte Gruppen nicht gewährleistet und in einigen Fällen erst durch eine entsprechende staatliche Regulierung privater Anbieter wieder ermöglicht wird. Beispiel ist hier Großbritannien mit der Abstellung von Wasser- und Stromversorgung für nicht zahlungsfähige NutzerInnen sowie der Einbau von Pre-paid Wasserzählern, welche die »Entscheidung« über den Zugang zur Wasserversorgung in die Hände der NutzerInnen legte. Auch im Bildungssektor Großbritanniens zeigt sich, dass Kindern von MigrantInnen, ArbeiterInnen und SchülerInnen mit schlechteren Noten der Zugang zu Schulen mit besserer Ausstattung und einem »angesehenem Ruf«, die oftmals

über privates Sponsoring finanziert werden, verwehrt bleibt. Darin wird die Praxis des »Rosinenpickens« privater Anbieter deutlich: Schulen konkurrieren um SchülerInnen mit guten Noten, da diese weniger »arbeits- und kostenintensiv« sind, die Folge sind Ausgrenzung, sozial-räumliche Segregation und Polarisierung. Ähnliche Strategien der Profitmaximierung und Kostensenkung durch das »Rosinenpicken« finden sich z.B. in der Fokussierung privater Unternehmen auf rentable Routen und Segmente des öffentlichen Nahverkehrs. Untrentable, abgelegene und weniger frequentierte Strecken bleiben weitgehend der öffentlichen Hand überlassen.

BefürworterInnen von Privatisierung argumentieren, dass sich die Dienstleistungsqualität insgesamt durch eine private Erbringung verbessere. Am Beispiel der privaten Wasserversorgung in Großbritannien wird diese Annahme zunächst scheinbar bestätigt, denn nach der Privatisierung hatte sich die Wasserqualität eindeutig verbessert, wenngleich sie im europäischen Vergleich weiterhin niedrig ist. Die Qualitätsverbesserung ist jedoch darauf zurückzuführen, dass der Privatisierung eine aktive De-Investitionspolitik der britischen Regierung vorausging, die dazu führte, dass die britische Wasserqualität Ende der 1980er Jahre rapide gesunken und eine der schlechtesten in ganz Europa war. Nach der Privatisierung der Wasserversorgung waren somit hohe Investitionen in die Infrastruktur (Leitungssysteme) unumgänglich, folglich stieg die Wasserqualität (Bakker 2001).

Ökonomische Effizienz: Profit auf der einen – hohe Kosten auf der anderen Seite

Privatisierung führt *nicht* grundsätzlich, wie von BefürworterInnen argumentiert, zur Entlastung öffentlicher Kassen. Eine Reihe von Beispielen verdeutlicht, dass mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen vielfach finanzielle *Zusatzbelastungen* für öffentliche Haushalte sowie langfristige *Einkommenseinbußen* verbunden sind. In Großbritannien wurde der Verkauf von British Rail mit der Zusage langfristiger staatlicher Subventionen verbunden, auch als Anreiz für die privaten Kaufinteressenten. Nach der Zahlungsunfähigkeit von Rail Track, dem privaten Netzbetreiber im Jahr 2001, übernahm der britische Staat Kreditgarantien und bewilligte weitere Subventionen, wovon das Unternehmen 10% als Dividende auszahlte – und somit öffentliche Gelder privatisierte. Eine Rückführung des Schienennetzes unter staatliche Kontrolle brachte weitere Kosten für den britischen Staat (Wolmar 2001). Im Bahnwesen ebenso wie in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung – letztere stellen in vielen Kommunen profitbare Sektoren dar, die bei einer öffentlichen Dienstleistungserbringung weniger rentable Bereiche quersubventionieren – ist die privatwirtschaftliche Re-Organisation öffentlicher Dienstleistungen zudem vielfach mit einem kostenintensiven Neuaufbau von Regulierungssystemen verbunden. Die einmaligen Verkaufserlöse aus einer Privatisierung wiegen somit die langfristigen Folgekosten und Einkommensverluste für die öffentlichen Haushalte nicht auf.

Periphere Versorgungsgebiete sowie kostenintensive Infrastruktureinrichtungen werden ganz im Sinne der Strategie des »Rosinenpickens« (s.o.) gerne der öffentlichen Hand überlassen: So konzentrieren sich die privaten Wasserversorgungsunternehmen in Frankreich primär auf Ballungsräume, während in ländlichen Gebieten mit hohen Investitionskosten die Wasserversorgung meist von den Kommunen bereit gestellt wird. In Großbritannien werden jüngst Forderungen einiger privater Unternehmen im Wassersektor laut, die die kostenintensiven Instandhaltungen und Ausbauten der Wassersysteme wieder in die Hände der öffentlichen Aufgabenträger zurück geben und lediglich die weniger risiko- und kostenintensive Betriebsführung übernehmen möchten (Bakker 2003).

Folgen für demokratische Einflussnahme und Kontrolle

Die Wirkungsweisen der Privatisierungsprozesse öffentlicher Dienstleistungen auf Fragen demokratischer Kontroll- und Einflussmöglichkeiten sind empirisch schwer fassbar. Vor allem auf der kommunalen Ebene zeigen sich dennoch erste Trends einer Verschiebung von Einflussmöglichkeiten verschiedener Akteure, Veränderungen politischer Entscheidungsprozesse sowie von Umverteilungsmechanismen, vielfach hervorgerufen durch eine *schleichende* Privatisierung: Durch die Umwandlung kommunaler Unternehmen in privatrechtliche Gesellschaften (AGs, GmbHs, etc.) *verringern sich die Einflussmöglichkeiten öffentlicher Akteure* sowie deren Gestaltungsmacht (Libbe et al 2003). Mit der Liberalisierung des Energiesektors und der damit oft verbundenen Teil-Privatisierung kommunaler Stadtwerke verlieren Kommunen in Deutschland bspw. wichtige Finanzmittel zur Quersubventionierung des öffentlichen Nahverkehrs. Zudem wirkt sich die Liberalisierung und Privatisierung des Energiesektors indirekt auch auf die Beteiligung privater Anbieter im Wassersektor aus, da diese sich über den Energiesektor in *Multi-Utility* Stadtwerke einkaufen und somit auch Zugriff auf die Wasserversorgung erlangen können. Ein anderes Beispiel für die Frage nach einer Veränderung kommunaler Entscheidungsprozesse ist der Grenobler Korruptionsskandal, der zur Re-Kommunalisierung der lokalen Wasserversorgung führte (Hall/Lobina 2001): Die formelle Privatisierung der Wasserversorgung wurde 1989 vom Bürgermeister Grenobles forciert und ein privates Unternehmen erhielt eine Konzession über 25 Jahre. 1994 wurden in Frankreich mehrere Konzessionsverträge behördlich überprüft und im Falle Grenobles festgestellt, dass der Bürgermeister vom Mutterkonzern des privaten Wasserunternehmens finanzielle Unterstützung für seinen Wahlkampf erhalten hatte. Der Fall verdeutlicht auch den potentiellen *Transparenz- bzw. Kontrollverlust* öffentlicher Akteure gegenüber privaten Konzernen. Die strukturellen Ungleichgewichte zwischen transnationalen Konzernen und Kommunen, deren Know-how und Kapazitäten gerade in kleinen Kommunen begrenzt sind, erschweren zudem eine öffentliche Kontrolle und begrenzen demokratische Gestaltungsspielräume. Darüber hinaus werden durch eine wachsende

Einflussnahme privatwirtschaftlicher Akteure, die sich auch an der steigenden Popularität von *Public-Private-Partnerships* (PPP) manifestiert, Inhalte und Schwerpunkte vor allem dort neu definiert, wo gesellschaftliche Aushandlungsprozesse durch private Profitinteressen abgelöst werden, wie bspw. in den Bereichen Bildung und Kultur.

Fazit

Die bislang vorliegenden Analysen und Studien zu »Privatisierungsfolgen« offenbaren sowohl sektor- und länderübergreifende als auch spezifische Trends. Vor allem *die Herausbildung privater Monopolstrukturen, ansteigender Preiskurven* und *ein strategischer Personalabbau* lassen sich sowohl in unterschiedlichen Sektoren als auch in verschiedenen europäischen Ländern beobachten. Folgen für die Versorgungssicherheit, die Qualität der Dienstleistungserbringung, sozial-räumliche Auswirkungen und der Verlust demokratischer Einflussmöglichkeiten werden bislang eher sektor- und länderspezifisch beschrieben.

Die hier aufgezeigten Trends verdeutlichen, dass öffentliche Dienstleistungen in Europa einem fundamentalen Wandel unterliegen, der die unterschiedlichen Dimensionen des »Öffentlichen« (Verfügbarkeit, demokratische Bestimmung und Zugang) berührt und somit den Charakter öffentlicher Dienstleistungen als Säulen einer allgemeinen Daseinsvorsorge wesentlich verändert.

Dabei werden in vieler Hinsicht die Befürchtungen und kritischen Einschätzungen der PrivatisierungsgegnerInnen bestätigt: Denn es zeigt sich, dass durch die Orientierung an privatwirtschaftlicher Profitlogik infolge von Kommerzialisierung, Liberalisierung und Privatisierung soziale und sozio-ökonomische Sicherheit in den Ländern der Europäischen Union nicht (mehr) für alle gewährleistet wird. Statt gesellschaftlicher Kohäsion entsteht eine sozial-räumliche Kluft. Privatisierung und Liberalisierung im Bereich öffentlicher Dienstleistung schafft GewinnerInnen und VerliererInnen auf unterschiedlichen Ebenen: Während bestimmte NutzerInnengruppen von einer privatisierten Bildung oder Gesundheitsversorgung aufgrund gesellschaftlicher und ökonomischer Privilegien profitieren können, werden andere von bestimmten »Leistungen« ausgeschlossen. Während private Unternehmen und transnationale Konzerne verstärkt in informellen und intransparenten Prozessen Einfluss auf gesellschaftliche Aushandlungsprozesse erhalten, werden die Möglichkeiten öffentlicher, politisch definierter Kontrolle sowie demokratischer Einflussnahme zunehmend eingeeignet. Und während sich die Profite aus der Erbringung ehemals öffentlicher Dienstleistungen in den Kassen privater Anbieter akkumulieren, sehen sich Kommunen wachsenden Haushaltsdefiziten gegenüber. Die Durchsetzung der Privatisierungslogik im Bereich öffentlicher Dienstleistungen führt zum Prinzip »Private Gain – Public Loss«.

Literatur:

- Andersen – Branchengruppe Verkehr und Logistik (2001): Öffentlicher Personennahverkehr im Wettbewerb. Reformwege im deutschen und europäischen ÖPNV-Markt. Marktstudie. o.O.
- Bakker, Karen (2001): Paying for water: Water pricing and equity in England and Wales. In: Transactions of the Institute of British Geographers. 26, S. 143-164.
- Bakker, Karen (2003): From public to private to ... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. Vancouver.
- Eisig, Rainer (2000): Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- EU Kommission (2000): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilungen der Kommission. Brüssel.
- Fritz, Thomas (2004): Auf dem Weg zur Sonderwirtschaftszone. Die Dienstleistungsrichtlinie der EU. Blue 21 Arbeitspapier. Berlin.
- Hall, David; Lobina, Emanuelle (2001): Public to private: international lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France. London. PSIRU Report.
- Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan (2002a) (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin.
- Monstadt, Jochen (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Stromversorgung. Unter Mitarbeit von Matthias Naumann. Berlin.
- Ruiter, Eveline, Remko, Mast 2000: Der öffentliche Nahverkehr: Probleme und Fallstricke. Die Auswirkungen der Marktkräfte im öffentlichen Nahverkehr auf die Beschäftigten in Schweden, Großbritannien, Dänemark und Frankreich.
- Wolmar, Christian 2001: Broken Rails. How Privatisation Wrecked Britain's Railways. London.

Barbara Dickhaus ist Diplomgeographin und hat einen Master in Development Management. Sie arbeitet bei WEED (World Economy, Ecology and Development) in Berlin im Themenbereich Welthandelspolitik zu WTO und GATS.

Kristina Dietz, Raumplanerin, ist ehem. freie Mitarbeiterin von WEED und arbeitet zur Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FU-Berlin im Themenbereich Global Governance und Klimawandel.

Dieser Text basiert auf der ausführlichen RLS-/WEED-Studie »Folgen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa« (im Erscheinen). Das europäische Netzwerk Privatisierung – Öffentliche Güter – Regulation unterstützt Kämpfe gegen Privatisierung, für eine Verteidigung öffentlicher Güter und sozialer Rechte. Wir setzen auf Deprivatisierung! Auf die Erfindung alternativer Formen der Bereitstellung und Produktion öffentlicher Güter sowie der Regulation unserer Commons (Wasser, Land, Wissen etc.) jenseits der Geldform. Auf die transnationale Verallgemeinerung sozialer Sicherheit – und neue Strategien der Wieder-Aneignung in unserem Alltag. Zu diesem Zweck veranstalten wir Workshops, produzieren Policy Papers, versenden regelmäßig Newsletter mit Analysen, Debatten, Veranstaltungstipps, Links etc. Alles wird dokumentiert auf unserer Website www.wem-geht-die-welt.de und kommuniziert über eine internationale und eine deutsche Mailinglist. Kontakt: netzwerk-ppg@rosalux.de. Join the network: Zum Eintragen in die Mailingliste bitte schreiben an: listserv@rosaluxemburgstiftung.de mit »subscribe ppg Mail-Adresse (ihr Name)« im mail-body.

Policy papers zum Thema:

- pp 1/2004
David Moore: from Public Goods to Public Accumulation
- pp 2/2004
Elmar Altvater: The Privatisation of Public Goods
- pp 3/12004
Dieter Klein, Rainer Rilling: Power and Property
- pp 5/2004
Dieter Klein, Michael Wuttke: Gerechtigkeit – Maß für alternative Reformen
- pp 6/2004
Dieter Klein: Where Is All the Wealth Going?
- pp 8/2004
Jürgen Leibiger: Alternative Eigentums politik